

Politički pluralizam i ustavnopravni status političkih stranaka

DRAGUTIN LALOVIĆ*

Sažetak

Ustavnopravni status političkih stranaka i političkog pluralizma odlučujuće utječe na karakter oblikovanja političke volje u demokratskoj državi. I Hrvatska, kao zemlja u (demokratskoj i liberalnoj) tranziciji prema demokraciji, mora pomno promisliti kako će ustavno institucionalizirati, dakle pravno afirmirati političke stranke kao ključne aktere formiranja političke volje naroda, ali istodobno zakonom precizno pravno ograničiti okvir i metode njihova djelovanja. U tom se smislu, u tekstu analizira i vrednuje iskustvo talijanske Prve republike i francuske Pete republike. Naime, ustavno se normiranje funkcije političkih stranaka u tim režimima zbilo u, za nas, usporedivom društvenom i političkom ambijentu tzv. ekstremnoga i polariziranog pluralizma, koji, po Sartoriju, neminovno vodi permanentnoj krizi ili čak građanskom ratu. Dok Ustav Italije (1947.) normativno priznaje i afirmira taj centrifugalni tip političkog pluralizma, francuski Ustav V. republike (1958.) tako normira funkciju političkih stranaka, kako bi se prevladao polarizirani pluralizam Četvrte republike. Talijanski Ustav političke stranke definira kao formacije koje vladaju nad državom ("utvrđuju nacionalnu politiku"), dok francuski Ustav reducira funkciju političkih stranaka na izborni proces i normira da one moraju poštovati nacionalni suverenitet, dakle da moraju djelovati ("demokratski") unutar države, kao pomoćni politički akteri demokratskoga političkog procesa.

Ustavnim promjenama kojima je uspostavljena hrvatska Treća republika u nas je odbačena mogućnost da se francuskim institucionalnim aranžmanom (polupredsjednički sustav i većinski sustav) prevlada stranačka dinamika polarizacijskog tipa. Ako se zna da je francuska Peta republika bila odgovor na bezizlaznost "režima stranaka" Četvrte republike – zašto se u nas misli da je trebalo napustiti hrvatsku Drugu republiku (1990.-2000.) i uspostaviti Treću republiku, modeliranu prema provjereno neuspješnom režimu francuske Četvrte republike?

Ključne riječi: demokratska država, hrvatska Treća republika, Peta republika, politički pluralizam, političke stranke, ustav

Opće je mjesto političke teorije da ustavnopravni status političkih stranaka i političkog pluralizma odlučujuće utječe na karakter oblikovanja političke volje u demokratskoj državi. Stoga je također samorazumljivo da i Hrvatska, kao zemlja u (demokratskoj i liberalnoj) tranziciji prema demokraciji, mora pomno promisliti kako će ustavno institu-

* Dragutin Lalović, docent Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Povijest političkih ideja.

cionalizirati, dakle pravno afirmirati političke stranke kao ključne aktere formiranja političke volje građana, ali istodobno precizno pravno urediti i ograničiti okvir i metode njihova djelovanja.

Polazna je teza ovog rada da politologijsko promišljanje zbiljskih mogućnosti i djelotvornih ograničenja ustavnopravne i zakonske regulacije funkcija i načina djelovanja političkih stranaka u nas mora biti nedostatno i preapstraktno ako se precizno ne dijagnosticira karakter sadašnjega hrvatskoga stranačkog sustava, u novome institucionalnom kontekstu sadašnje hrvatske Treće republike (Lalović, 2001.: 20–21).

Posve bih kratko naznačio samo tri osnovna uvida o postojećem hrvatskome stranačkom sustavu.

Prvo, držim nedvojbenim da je u nas na djelu, prema glasovitoj Sartorijevoj tipologiji, model *pretežno polariziranog pluralizma*, koji je obilježen a) izrazitom fragmentacijom stranačke scene, b) jakom ideologijskom distancijom između stranaka (izrazom konfesionalnih i klasnih rascjepa, te simboličko-ideologijskih raskola u hrvatskom društvu), c) postojanjem *protu-sistemske* stranaka, d) stranačkom dinamikom i natjecanjem centrifugalnog tipa.¹

Drugo, najnovijim ustavnim promjenama 2000./2001., kojima je uspostavljen monistički parlamentarni režim, odbačen je – po mome sudu neopravdano – funkcionalni režim tzv. polupredsjedničkog sustava, točnije dualističkog parlamentarizma, koji je pružao funkcionalni ustavni okvir rješavanja temeljnih problema hrvatske države i društva. Utoliko te promjene, u uvjetima još slabe i neizgrađene države, a s prenatrpanom ulogom represivnoga (policijskoga i vojnoga) aparata, u prvi plan dramatično ističu problem *integrativne funkcije* političkih stranaka u oblikovanju konsenzusa i poštovanju parlamentarnih pravila političke igre.

Treće, strategijske političke perspektive naših političkih stranaka kao demokratskih formacija presudno ovise o njihovoj sposobnosti da utvrde i provedu program ozbiljenja hrvatske državne suverenosti, kao volje hrvatske države da samoograniči svoju nadležnost na svoj teritorij i na svoje građane, a neopozivo se odrekne pretenzija na tuđe teritorije i tuđe građane – što ponajprije znači da načelno uvaži i vjerodostojno pomogne konstituciju BiH kao *suverene, druge hrvatske države* (premda ujedno i bošnjačke i srpske države).

¹ Valja istaknuti da u nas ipak nije riječ o cjelovitome nego o *pretežno* polariziranom tipu političkog pluralizma, budući da nisu zadovoljeni svi Sartorijevi kriteriji, nego samo četiri navedena. Među njima može biti sporno, čini se, samo vrednovanje HDZ-a (i manjih desnih stranaka, skupina i stožera) kao “protusistemske stranake”, dakle stranaka koje se opredjeljuju i djeluju protiv postojećeg režima, osporavajući njegovu legitimnost. Razlikovna obilježja kojih kod nas nema mogu se najkraće ilustrirati primjerom srpskoga partijskog sustava (u doba Miloševićeva autokratskog režima), koji je, osim spomenutih, iskazivao i sljedeće značajke: “dvostrana opozicija” (gdje su raskoli između opozicijskih stranaka jači negoli oni između opozicijskih i vladajuće stranke; centralna je pozicija vlasti zaposjednuta (zbog čega nema dvostrane interakcije između stranaka, nego je interakcija trostrana) (Sartori, 1976.: 126–139). U tom smislu, srpski stranački sustav, prema preciznoj analizi, doista bi se mogao označiti kao pravi primjer “polariziranog pluralizma”, koji je svjedočio o golemom deficitu legitimnosti cijelog režima (Goati, 2000.: 196–198).

Kako u takvoj povijesno danoj društvenoj i institucionalnoj konstelaciji primjereno definirati funkcije političkih stranaka kao ustavnog faktora oblikovanja političke volje hrvatskih građana?

Da bismo na to pitanje pokušali odgovoriti, veoma je korisno poznavati i vrednovati iskustva demokratskih država koje su se s time suočile prije nas, a u usporedivim povijesnim uvjetima. U tom smislu izdvajam iskustvo Prve talijanske i Četvrte (odnosno Pete) francuske republike. Analitičko sučeljavanje s tim iskustvima za nas je relevantno zbog toga što se i njihovo ustavnopravno normiranje funkcije političkih stranaka zbilo u društvenom i političkom ambijentu tzv. ekstremnoga i polariziranog pluralizma, koji, po Sartoriju, neminovno vodi permanentnoj krizi demokratskog režima (sa stalnom prijetnjom njegova sloma u građanskom ratu).

Talijansko iskustvo

Ustav Italije (1947.) političke stranke definira kao formacije koje vladaju državom; u članku 49. tako se tvrdi: “Svi građani imaju pravo da se slobodno udružuju u stranke kako bi pridonosili, po demokratskoj metodi, utvrđivanju nacionalne politike” (Duverger, 1960.: 400). Time političke stranke nisu određene jednostavno kao ustavna kategorija, nego su definirane kao *glavni subjekti formiranja političke volje države*. Naime, građani se preko njih i kroz njih politički subjektiviraju, čime se *demos* suzuje na stranački organizirano građanstvo. S druge pak strane, sama formulacija odlučujuće uloge stranaka upozorava na načelno nepovjerenje spram države – država je svedena na instrument zajedničke volje posebnih političkih formacija. Takvo institucionalizirano nepovjerenje spram države nije, međutim, bilo rezultat povijesnog iskustva s fašističkim poretkom, u kojem je država bila postulirana kao utjelovljenje općenite volje talijanske nacije. U talijanskome ustavnom određenju ključne uloge stranaka nije bila toliko riječ o nastojanju da se bitno oteža mogućnost da se nametne neki novi monistički sustav, koliko se radilo o brižljivom kompromisu glavnih političkih snaga proizišlih iz pokreta otpora, svjesnih velikih razlika među njima. O dalekosežnom kompromisu svjedoči tek uzgredno spominjanje “demokratske metode” u djelovanju stranaka, pri čemu je Ustavna skupština odbacila sve amandmane kojima je predlagano da se “demokratska metoda” nametne političkim strankama, kako u njihovoj organizaciji, tako i u njihovu javnom djelovanju. Ali je zato u Ustav (čl. 17) unesena jasna odredba koja zabranjuje djelovanje militantnih urotičkih organizacija (Duverger, 1960.: 395).

Ustav Italije tako normativno priznaje, štoviše afirmira tip političkog pluralizma (koji je u toj zemlji potrajao desetljećima, sve do pada cijeloga stranačkog sustava 1992.), koji državu pretvara u *partitokracijsku državu*, u državu koju su stranke kolonizirale. Sve su se ključne odluke donosile izvan ustavnoga institucionalnog okvira, u okviru stranačkih stožera promjenjivih i nestabilnih koalicija na vlasti. Samo su ti stožeri odlučivali o formiranju vlade, i njezinu padu, a također i o nominiranju upravnih dužnosnika ili dužnosnika nacionalnih poduzeća (Burdeau/Hamon/Troper, 1993.: 230).

Više od toga: umjesto da budu instrument političkog subjektiviranja građana, kao povlašteni akter iskazivanja posebnih interesa i njihova poopćavanja, stranke su postigle dominaciju i nad samim društvom. Kao da su stranke sve, a građani ništa! Takvim su

djelovanjem stranke bitno raskolile talijanski *demos* na međusobno sučeljene kolektivne identite, čiji suživot mogu organizirati samo mudra stranačka vodstva. Tako su stranke postale glavnim instrumentom političke i javne promocije, one su “imale Italiju”. Stoga talijanski tip političkog pluralizma predstavlja školski primjer procesa koji je svojedobno Gerhard Leibholz nazvao “tendencijom stranaka da se *poistovijete s narodom*... da proklamiraju da one *jesu narod*” (Leibholz, 1952.: 51). Utoliko je Italija bila zemlja koju je karakterizirala krajnja otvorenost za pristup stranaka Parlamentu i nižim razinama predstavničke vlasti. Cijena te sposobnosti da se nove i protusistemske stranke integriraju u sustav bila je visoka, jer je vodila fragmentaciji i tzv. političkom transformizmu (stalnim interesnim nagodbama), kao stalnim krizama i paralizama koalicijskih vlada “petorke” (poznatih pod imenom “pentopartismo”).² Takav potpuni primat stranaka u političkom procesu nije bio samo znak deficita talijanske demokracije (jer su demokršćani uvijek bili na vlasti, dok je glavna stranka opozicije uvijek iz nje bila isključena).³ Mnogo je dalekosežnije da je takav stranački sustav onemogućio konstituiranje moderne države u Italiji, pa se utoliko možemo suglasiti s prosudbom talijanskog teoretičara upravnog prava da je i današnja talijanska država “*stato introvabile*” – dakle, da je *protuslovna država* (“polurazvijena i poluzaostala”) i *dvojna država* (“autoritarna i liberalna”) (Cassese, 1998.: 91).

Kao što je znano, krah cijeloga partitokracijskog sustava i stare političke klase dogodio se sudskim procesuiranjem kolektivne korupcije nekoliko tisuća političara, poslovnih ljudi i visokih javnih dužnosnika; čak je trećina članova parlamenta bila obuhvaćena tim sudskim postupcima. Stoga je ta velika afera (poznata pod imenom “tangentopoli”) dovela do nužnih ustavnih promjena, usmjerenih na prevladavanje “eksluzivnoga reži-

² Desetljećima su talijanske vlade funkcionirale kao koalicije stranaka među kojima je dominirala demokršćanska (oko trećina glasova elektorata); u koaliciji su još bile Socijalistička stranka (oko 15%), kao i tri male stranke PSDI (socijaldemokratska), PRI (republikanska) i PLI (liberalna) – koje su zajedno predstavljale najviše oko 10% izbornog tijela. Takav politički aranžman činio je vladu veoma nestabilnom, jer su se pojedini partneri u koaliciji povremeno iz nje izdvajali da bi se upustili u nove “kombinacije”. Ipak, takav je stranački sustav potrajao desetljećima, da bi se konačno slomio kad je srušena svjetska bipolarna nadodređenost koja ga je održavala. Slom realsocijalističkog bloka najzad je “ujedinio” Italiju i izgladio oštricu raskola između katoličke desnice i komunističke ljevice, pa se u tom smislu može reći da su parlamentarni izbori iz 1992. god. bili *prvi slobodni izbori talijanskih građana*; bili su to prvi izbori u kojima su velike antikomunističke i antiklerikalne partije prestale biti formacijama koje iskazuju ekskluzivne kolektivne identitete. Napokon je pokroviteljski despotizam stranaka postao upravo nepodnošljiv za već visoko razvijeno pluralističko građansko društvo. Ključna stranka talijanske Prve republike bila je posve delegitimirana, čak je morala promijeniti i ime, no ni to joj nije pomoglo da u izvanrednim izborima za parlament na bude svedena na marginalnu političku formaciju. Ostaje da se vidi u kojoj će mjeri dotada potisnute regionalne aspiracije i novi politički pokreti koji su stupili na scenu (prije svih, neofašisti, koji po prvi put poslije svjetskog rata ulaze 1994. godine u vladu jedne demokratske države u Europi), biti uspješno ugrađeni u novi tip, umjerenijega i centripetalnoga, političkog pluralizma.

³ Sustavno *formalno* isključenje Komunističke partije Italije iz centralne vlasti (prema glasovitoj klauzuli “*conventio ad excludendum*”), uopće nije značilo njezino posvemašnje isključenje iz političkog procesa na svim razinama i u različitim institucijama. Osim što je godinama bila na vlasti u nekim ključnim regijama i imala pristup nekim stratejskim institucijama (poput Uprave televizije), KPI je sudjelovala u uvijek *neformalnim, izvaninstitucionalnim* stranačkim nagodbama, specifičnom tipu međustranačkog konsenzusa, karakterističnome za Italiju.

ma stranaka”, pri čemu je osobito bitno bilo uspostavljanje novoga izbornog modela (kombiniranoga, ali uz prevlast većinskog načela).

Francusko iskustvo

Ustav francuske Pete republike (1958.) nastaje kao pokušaj da se ponudi institucionalni okvir, odnosno ustavno normira funkcija političkih stranaka, kako bi se prevladala krhka Četvrta republika, kao trajno stanje nestabilnosti, fragmentacije i polarizacije koje je frapantno nalikovalo talijanskome političkom “režimu stranaka”. Francuski Ustav (u članku 4.) stoga nastoji ustavnopravno i priznati i ograničiti djelovanje stranaka, pa njihovu funkciju usredotočuje na *izborni proces*. Priznanje se očituje iskazom: “Političke stranke i skupine natječu se u izražavanju glasovanja. Slobodno se obrazuju i djeluju”, a ograničenje u postavci: “Moraju poštovati načela nacionalne suverenosti i demokracije.” (Duverger, 1960.: 158). Prema tome, ustavno se normira da one moraju poštivati *nacionalni suverenitet* i da moraju djelovati (“demokratski”) unutar države, kao pomoćni politički akteri demokratskoga političkog procesa.⁴ U punom kontrastu prema talijanskoj ustavnoj normi, prema francuskom Ustavu (članak 20.), Vlada “utvrđuje i vodi politiku Nacije” (Duverger, 1960.: 165).

Takva konstitucionalizacija funkcije i načina djelovanja političkih stranaka, kao i uzdizanje vlade u ključnog aktera državne politike, radikalna je rez spram dotadašnje francuske političke povijesti. Naime, još od doba Revolucije (Prve republike) dominirao je potpuno negativan stav spram stranaka i političkog pluralizma, s jedne, i samorazumljivo pozitivan spram parlamenta kao suverene institucije nacionalnog predstavništva, s druge strane.

U francuskoj političkoj kulturi, sve do druge polovice XIX. stoljeća, i sam termin stranka ili političko udruživanje ima negativnu konotaciju. Politički pluralizam nipošto

⁴ Tek u petom pokušaju (od 1793. do 1958.) političke su stranke utvrđene kao ustavna kategorija, pri čemu je, kao što je rečeno, izrijekom istaknuto da je stvaranje i djelovanje političkih stranaka slobodno. No, unatoč tome, u političkoj praksi i dalje su postojale i restrikcije ili zabrane “protuustavnog djelovanja”. Premda su u Ustavu Pete republike ta ograničenja posve općenita (načelno poštovanje nacionalnog suvereniteta i demokratskih metoda djelovanja stranaka i udruženja), valja reći da u Francuskoj postoji politička tradicija zabrane stranaka neprijateljskih spram “republikanskoga oblika vladavine” (već od razdoblja Treće republike). Te su se zabrane odnosile na udruženja koja “narušavaju integritet nacionalnog teritorija i republikanski oblik vladavine”, a bile su omogućene zakonom iz 1901., koji je još pooštren 1936. Premda su restrikcije smjerale na sprječavanje djelovanja ekstremno desnih skupina (“monarhističkih nostalgicara”), one su poslužile francuskim vladama za obračunavanje s nepoćudnim političkim udruženjima, skupinama, savezima svih vrsta: ljevičarskim, desničarskim, regionalističkim, nacionalističkim. Nepreciznost takve ustavne formulacije čak je poslužila i kvislinškome vichyjevskom režimu da raspusti brojne političke skupine, u ime zaštite “republikanskog oblika vladavine”. Slabo je poznato, čak i samim Francuzima, da je s takvom praksom nastavljeno i poslije Drugoga svjetskog rata: premda nije točno poznat broj zabranjenih političkih udruženja, u literaturi se drži da nema dvojbe kako je riječ o široko koncipiranoj i vođenoj službenoj politici protiv nekoliko desetaka političkih udruženja. Stoga je doista osebujno, kako ističe francuski komparativist, da su “rijetke zabrane ekstremističkih stranaka u Njemačkoj često imale veći odjek od onih veoma brojnih koje su provodile francuske vlade!” (Mény, 1988.: 84). Sve to bjelodano upozorava na nedovoljno liberalan karakter francuske demokracije, na slaba ustavna jamstva slobode političkog udruživanja i djelovanja.

nije bio shvaćen kao uvjet demokracije i zaštite prava, nego kao sinonim partikularističke borbe klanova i koterija za međusobno istrebljenje i prevlast, kao izopačenost i bolest političkog života. U tom protustrančarskom duhu Ustavotvorna skupština donosi još 30. rujna 1791. famozni dekret kojim se zakonski zabranjuje rad revolucionarnih klubova i društava: "Nijedno društvo, klub, udruženje građana ne mogu, ni u kojem obliku, politički postojati." Karakteristično je da su *politička* udruženja građana zabranjena s istom argumentacijom kojom su prethodno zabranjena *ekonomska* udruženja (korporacije) – jer onemogućuju ozbiljenje pune slobode građanina i slobodno konstituiranje općenitoga nacionalnog interesa (Rosanvallon, 1998.: 175-176; Avril, 1990.: 50-55).

Prevladava kao neupitno monističko i univerzalističko poimanje političkog predstavnništva, koje postulira da samo država može govoriti u ime općenitog interesa. Takvo hipostaziranje države kao "utemeljitelja društvenoga" (Rosanvallon, 1990.: 274), čime se država postavlja kao suverena naddruštvena instancija, ne proistječe samo iz povijesnog konteksta nastajanja jake (apsolutističke) države u toj zemlji. Idejno ishodište tog modela države pripisuje se Rousseauovoj teoriji općenite volje, koja, prema uvriježenoj recepciji, državu postulira kao utjelovljenje općenite volje građana, u punoj opreci spram empirijskih volja pojedinaca i skupina.⁵ Navodno, slijedeći Rousseaua, francuska je revolucija proklamirala nelegitimnost bilo kakvih posredničkih tijela između individue i države/nacije⁶, zabranila njihovo uspostavljanje i djelovanje, te time bitno oslabila francusko društvo, reducirajući ga na puku agregaciju pojedinaca (Kriesi, 1994.: 331-32).

Suverenost nacije iskazuje se, pak, samo kroz apsolutnu suverenost parlamenta – s temeljnom tezom: *predstavnici naroda sam su narod*, oni svojim slobodnim mandatom oblikuju njegovu političku volju i iskazuju njegov politički subjektivitet.

Suverenu poziciju parlamenta u iskazivanju političke volje građana nije dovela u pitanje ni nužnost priznanja da su političke stranke nezaobilazan faktor napose izbornog procesa. Premda je osnivanje i djelovanje stranaka odobreno još zakonom od 1. srpnja 1901., stranke i u Četvrtoj republici imaju pomoćnu funkciju u odnosu spram parlamenta – nije im omogućeno da postanu izravnim instrumentom utjecaja biračkog tijela na vladu i njezinu politiku. Suverenost se parlamenta očitovala u neovisnosti zastupnika, u odlučujućoj ulozi nikome odgovornih parlamentarnih oligarhija, bez stranačke stege u odlučivanju i bez jake stranačke organizacije. Parlament tako postaje uskim grlom političkog predstavnništva, pa se nasuprot njemu i protiv njega profiliraju moćne formacije, poput KPF-a (na ljevici) i degolističkog pokreta (na desnici). U tim je uvjetima parlamentarizam bio delegitimiran i nedjelotvoran, vlade posve nestabilne i nemoćne, a stranačko natjecanje brutalno ideologizirano – republika je u permanentnoj

⁵ Primjerice: Avril (1990.: 25-26), Kriesi (1994.: 331). Najlucidnije je ovakvo supstancijalističko poimanje Rousseauove općenite volje tumačila H. Arendt (1991.: 66), s efektom poentom: "Zajednički neprijatelj nacije je cjelokupna suma pojedinačnih interesa svih njenih građana". Takvo je tumačenje stubokom pogrešno (na temelju doslovnog čitanja jednog mjesta iz *Društvenog ugovora*), budući da precjenjuje logiku razlikovanja *volonté générale* i *volonté de tous*, a posve previđa bitnu procesualnu logiku njihova izjednačavanja (kao što je pokazano, primjerice, u: D. Lalović, 1997.).

⁶ Prema *Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina* (čl. 3): "Načelo svake suverenosti bitno počiva u naciji: nijedno tijelo, nijedan pojedinac, ne mogu izvršavati vlast koja izričito odatle ne proistječe" (Fauré, 1988.: 11).

krizi i zbog neposobnosti da riješi problem Alžira, ona doživljava svoj krah. Kao što je znano, upravo je spektakularan doseg ustavnih promjena koje je uvela Peta republika, jer se pokazalo da se institucionalnim promjenama može bitno izmijeniti tip političkog pluralizma. To se ponajbolje očituje u promjeni funkcije dotadašnjih protusistemskih stranaka i pokreta: postupnoj marginalizaciji KPF-a i, što je odlučujuće, pretvaranju golizma u sistemsku stranku, stranku koja dominira političkim sustavom. Uspješno je ustanovljen nov stranački sustav umjerenijega pluralizma, s prevladavajućom centripetalnom dinamikom, te je omogućeno formiranje jasnih parlamentarnih većina i efikasne i jake izvršne vlasti.

Hrvatska situacija

U kojem smislu prikazana iskustva s disfunkcionalnim tipom političkog pluralizma mogu za nas, danas i ovdje, biti relevantna?

Najprije bih istaknuo očit paradoks: ustavnim promjenama kojima je uspostavljena hrvatska Treća republika u nas je odbačena mogućnost da se francuskim institucionalnim aranžmanom (polupredsjednički sustav, većinski izborni sustav, središnja pozicija vlade) prevlada stranačka dinamika polarizacijskog tipa. Očito je da se tim promjenama smjeralo zapriječiti opasnost da se neka stranka (odnosno stranački lider) ponovno nametne kao hegemonijska, čemu je izrazito pogodio ustavni model Druge hrvatske republike, po gotovo jednodušnom sudu naših znalaca.⁷ Ipak je dopušteno zapitati se: ako znamo da je francuska Peta republika bila odgovor na bezizlaznost “režima stranaka” Četvrte republike – zašto se u nas misli da je trebalo napustiti Drugu i uspostaviti Treću republiku, modeliranu prema provjereno neuspješnom režimu francuske Četvrte republike?!

Tako su naše ustavne promjene bile usredotočene na to da institucionalnim aranžmanom otežaju mogućnosti autoritarne koncentracije vlasti (“republikanska monarhija” u kojoj predsjednik Republike dominira u sustavu vlasti), ali su pritom znatno podcijenile oprečnu, podjednako pogubnu opasnost, da se uspostavi po demokraciju *destruktivan tip političkog pluralizma*. Stoga otklanjanju te opasnosti valja pokloniti svu našu analitičku pozornost, jer nam prijete dalekosežna pogibelj (koja se već jasno može osjetiti) delegitimiranja samih stranaka kao aktera političkog procesa, pa i jačanje nepovjerenja i prezira javnosti spram političkog pluralizma kao takvoga.

U tom smislu, valja nam propitati mogućnosti institucionalnih aranžmana (napuštanje ili barem znatno korigiranje postojećega razmjernoga izbornog sustava) i pravne regulacije (putem novog zakona o političkim strankama) kojima bi se, istodobno, snažno afirmirala funkcija političkih stranaka u konstituiranju *demokratske države*, ali i sputala

⁷ Primjerice, po mjerodavnoj ocjeni M. Arlovića “pokazalo se da prihvaćeni polupredsjednički sustav u praksi omogućuje predsjedniku države veliku koncentraciju vlasti i moći, daleko više nego što bi to bilo primjereno demokratskom društvu” (Ustav, 2001.: 9). To je bilo i osnovno mišljenje skupine uglednih pravnih eksperata, koju je imenovao predsjednik Republike (za izradu prijedloga ustavnih promjena), koja u svom elaboratu ističe da je “određivanje nove uloge i položaja predsjednika Republike u sustavu najviših organa državne vlasti sigurno centralno pitanje ustavnih promjena” (navedeno prema: Prpić, 2000.: 9).

opasnost da one državu prisvoje u partitokracijskom smislu. Samo ako se političke stranke pojme kao *političke*, koje samoograničuju (kroz zakon) svoju moć, tako što priznaju da je *ustavna demokratska država neosporan nadstranački autoritet, a ne među-stranački posjed*⁸ – moguće je u nas razviti demokratski sustav, čija se bit očituje u odgovornome političkom odlučivanju i maksimiranju političke slobode građana.

Smisao ovog pledoaja za umjereni, funkcionalni politički pluralizam, može se izraziti i kao pledoaje da se u nas napokon konzistentno profiliraju doista *političke stranke*, prema u tom smislu regulativno bitnom klasičnom određenju *političkoga* u određenju političke stranke: “*politička stranka je ona koja se nadahnjuje nekim političkim načelom i koja slijedi neki politički cilj. Naziva se ‘političkom’ zato što je u harmoniji s državom, uskladiva s njome, odana općem dobru ... Ali stranka je puka frakcija kad se postavlja iznad države, kad interese države podređuje svojim, cjelinu dijelu*” (Bluntschli, 1879.: 324; posljednja dva podcrtavanja – D.L.).

Bitnom preformulacijom pravnih normi koje jasnije reguliraju status političkih stranaka⁹, Ustavom se precizira da se “*položaj i financiranje političkih stranaka*” uređuje zakonom. Otuda naša rasprava o novom Zakonu o političkim strankama nije samo eminentno stručni izazov i mogući prilog promicanju demokratskog dijaloga, nego i građanska (ustavna) obveza da se sudjeluje u novelaciji zakonskih normi koje će precizno definirati što su to političke stranke, precizirati njihove osnovne funkcije, te regulirati unutarnje ustrojstvo (demokratsko) i način financiranja – čime bi se napokon uspostavila temeljna pravila koja će omogućiti funkcioniranje umjerenoga političkog pluralizma u nas. U našoj, pravu nesklonoj, političkoj kulturi možda i ne treba isticati da je pravna regulacija samo nužan (institucionalni) preduvjet da se u našem političkom procesu političke stranke doista afirmiraju kao odgovorni akteri formiranja političke volje građana. Jedno je ipak nedvojbeno: prihvaćajući primjereno ustavno i pravno reguliranje svog djelovanja, stranke bi uvjerljivo pokazale da je tim “odlučujućim subjektima doista do demokracije, a ne samo do vlasti” (Prpić, 2001.: 10).¹⁰

⁸ Zasluži barem da se spomene oprečno mišljenje H. Arendt, koja drži da je demokratski najprimjerena ona država koja je posve u rukama stranaka (tj. građana organiziranih u stranke), dakle ona u kojoj “građani djelujući ‘dogovorno’, to jest kroz stranačku organizaciju, mogu legalno zadobiti vlast i da se osjete kao *vlasnici države*, današnje ili sutrašnje” (Arendt, 1998.: 262; podcrtao – D.L.).

⁹ U noveliranom članku 6. Ustava Republike Hrvatske političke stranke kao subjekti javnog prava jasno se razlučuju od drugih udruga (članak 43.); normira se njihovo unutarnje ustrojstvo i javni način financiranja; preciznije se definira koje su stranke “protuustavne”, uz veoma bitnu odredbu da “o protuustavnosti odlučuje Ustavni sud Republike Hrvatske” (Ustav, 2001.: 40–41).

¹⁰ Prema istraživačkoj hipotezi I. Prpića, politologijska bi analiza pokazala (na što upućuju brojni pokazatelji) da “strankama tijekom ovih deset godina demokracija, pa čak ni izgradnja države, nije bila u prvom planu”. Sukladno tome, založio se za primjereno ustavno i zakonsko reguliranje položaja i djelovanja stranaka, te istaknuo da bi to trebao biti “jedan od temeljnih pravaca ustavnih promjena”. Njegovo je zalaganje bilo uvjerljivo i široj javnosti i našem ustavotvorcu (novi članci 6. i 43.), ali je njegovo isticanje važnosti te rasprave (posebice u samim strankama) dosada “zaobiđeno” (Prpić, 2001.: 10).

Literatura

- Arent (Arendt), Hana (Hannah), 1991.: *O revoluciji*, Filip Višnjić, Beograd
- Arent (Arendt), Hana (Hannah), 1998.: *Izvori totalitarizma*, Feministička izdavačka kuća, Beograd (posebice: 2. dio, 8. pogl., točka 3: Partija i pokret, str. 256-273)
- Avril, Pierre, 1987.: *La V-ième République. Histoire politique et constitutionnelle*, PUF, Paris
- Avril, Pierre, 1990.: *Essais sur les partis politiques*, Payot, Paris
- Birnbaum, Pierre / Hamon, Francis / Troper, Michel, 1977.: *Réinventer le Parlement*, Flammarion, Paris
- Birnbaum, Pierre, 1977.: *Les sommets de l'Etat*, Seuil, Paris
- Birnbaum, Pierre, 1978.: *La classe dirigeante française*, PUF, Paris
- Birnbaum, Pierre, 1982.: *La logique de l'Etat*, Fayard, Paris
- Birnbaum, Pierre, 1984.: *Dimensions du pouvoir*, PUF, Paris
- Bluntschli, J.C., 1879.: *La politique*, Librairie Guillaumin, Paris (francuski prijevod).
- Bouissou, Jean-Marie, Pombeni, Paolo, 2001.: Grandeur et décadence de la "partitocratie régulée". L'évolution de système politique au Japon et en Italie depuis la guerre, *Revue française de science politique*, (51) 4: 545-567
- Burdeau, Georges/Hamon, Francis/Troper, Michel, 1993.: *Droit constitutionnel*, L.G.D.J. (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence), Paris (23. izd.)
- Carré de Malberg, Raymond, 1984.: *La loi, expression de la volonté générale*, Ecomica, Paris (1. izd. 1931.)
- Cassese, Sabino, 1998.: *Lo stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelle editore, Roma
- Diamanti, Ilvo / Lazar, Marco (ur.), 1997.: *Politique à l'italienne*, PUF, Paris
- Duverger, Maurice (ur.), 1960.: *Constitutions et document politiques*, PUF, Paris
- Duverger, Maurice, 1976.: *Les partis politiques*, Armand Colin, Paris (1. izd. 1951.)
- Duverger, Maurice, 1986.: *Le système politique français. Droit constitutionnel et système politique*, PUF, Paris (19. izd.)
- Farneti, Paolo, 1985.: *The Italian Party System (1945-1980)*, Frances Pinter, London
- Faure, Cristine, 1988.: *Les déclarations des droits de l'homme de 1789* (tekstove prikupila i prikazala Ch. Fauré), Payot, Paris
- Furet, François, Julliard, Jacques u Rosanvallon, Pierre, 1988.: *La République du Centre*, Calman-Lévy, Paris
- Goati, Vladimir, 2000.: *Partije Srbije i Crne Gore u političkim borbama od 1990. do 2000.*, Conteco, Bar
- Kasapović, Mirjana, 1992.: *Izborni i stranački sustav Republike Hrvatske*, Alinea, Zagreb
- Kasapović, Mirjana, 1996.: *Demokratska tranzicija i političke stranke. Razvoj političkih stranaka i stranačkih sustava u Istočnoj Evropi*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb

- Kasapović, Mirjana/ Šiber, Ivan/ Zakošek, Nenad, 1998.: *Birači i demokracija. Utjecaj ideoloških rascjepa na politički život*, Alinea, Zagreb
- Kasapović, Mirjana (ur.), 2001.: *Hrvatska politika 1990-2000. Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb
- Kelsen, Hans, 1932.: *La Démocratie. Sa nature. Sa valeur*, Sirey, Paris (franc. prijevod)
- Kitschelt, Herbert, 1992.: The Formation of Party Systems in East Central Europe, *Politics and Society*, (20) 1: 7-50
- Kriesi, Hanspeter, 1994.: *Les démocraties contemporaines: une approche comparée*, Economica, Paris
- Lalović, Dragutin, 1997.: From the Citizen towards the Man: the General Will and the Will of All in Rousseau's mature Political Theory (1762), *Croatian Critical Law Review*, (2) 3: 251-307.
- Lalović, Dragutin, 1993.: Problemi konstitucije hrvatske pravne države, *Politička misao*, (30) 3: 24-35
- Lalović, Dragutin, 2000.: O totalitarnim značajkama hrvatske države (1990-1999.), *Politička misao*, (37) 1: 188-204
- Lalović, Dragutin, 2001.: Hrvatska Druga republika i njezine državotvorne kušnje, *Politička misao*, (38) 1: 12-25
- Lavaux, Philippe, 1998.: *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, Paris
- Linz, Juan / Stepan, Alfred, 1996.: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Souther Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The John Hopkins University Press, Baltimor & London
- Losurdo, Domenico, 1994.: *La seconda repubblica: liberismo, federalismo, postfascismo*, Bollati Boringhieri, Torino
- Losurdo, Domenico, 1997.: *Ascesa e declino delle repubbliche*, Quattro venti, Urbino
- Mastropaolo, Alfio, 2000.: *Antipolitica. Alle origini della crisi italiana*. L'Ancora, Napoli
- Mastropaolo, Alfio, 2001.: Italie: quand la politique invente la société civile, *Revue française de science politique*, (51) 4: 621-636
- Mény, Yves, 1988.: *Politique comparée. Allemagne, États-Unis, France, Grande Bretagne, Italie*, Montchrestien, Paris (2. izd.)
- Meynaud, Jean, 1965.: *Les partis politiques en Italie*, PUF, Paris
- Neumann, Franz L., 1992.: *Demokratska i autoritarna država*, Naprijed, Zagreb
- Prpić, Ivan, Neke pretpostavke politologijske rasprave o pluralizmu u Jugoslaviji, *Naše teme*, (34) 3-4: 456-465
- Prpić, Ivan, 1995.: Paradoks opozicije, *Politička misao*, (32) 3-4: 11-20
- Prpić, Ivan, 2000.: Demokratizacija izbornog sustava (1), *Novi list*, 29.8., str. 9; Djelovanje političkih stranaka treba jasnije ustavno-pravno regulirati (2), *Novi list*, 30.8., str. 10
- Rosanvallon, Pierre, 1990.: *L'Etat en France, de 1789 à nos jours*, Ed. Du Seuil, Paris
- Rosanvallon, Pierre, 1998.: *Le peuple introuvable: histoire de la représentation démocratique en France*, Gallimard, Paris

- Rosanvallon, Pierre, 2000.: *Le démocratie inachevée: histoire de la souveraineté du peuple en France*, Gallimard, Paris
- Sartori, Giovanni (ur.), 1973.: *Correnti, frazioni et fazioni nei partiti politici italiani*, Il Mulino, Bologna
- Sartori, Giovanni, 1976.: *Parties and Party System: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, New York
- Sartori, Giovanni, 1992.: *Seconda Repubblica? Sì, ma bene*, Rizzoli, Milano
- Seiler, Daniel-Louis, 1980.: *Partis et familles politiques*, PUF, Paris
- Seiler, Daniel-Louis, 1986.: *De la comparaison des partis politiques*, Ecomica, Paris
- Seiler, Daniel-Louis, 1993.: Inter-Ethnic Relations in East-Central Europe: The Quest for a Pattern of Accommodation, *Communist and Post-Communist Studies*, (26) 4: 352-366
- Seiler, Daniel-Louis, 1994.: *La politique comparée en question*, Editions LCF, Bordeaux
- Seiler, Daniel-Louis, 1996.: *Les partis politiques en Europe*, PUF, Paris (3. prošireno izdanje; 1. izd. 1978.)
- Ustav Republike Hrvatske*, Mato Arlović (ur.), 2001.: Narodne novine, Zagreb
- Virgilio (Di), Aldo / Jun'ichi, Kawata, 2001.: Factionalisme, coalitions et fragmentation politique, Qu'est-ce qui a vraiment changé dans le système partisan au Japon et en Italie dans la décennie 1990?, *Revue française de science politique*, (51) 4: 587-619
- Zakošek, Nenad, 1990.: Polarizacijske strukture, obrasce političkih uvjerenja i hrvatski izbori 1990, u: Grdešić, Ivan, i drugi, *Hrvatska u izborima 90*, Naprijed, Zagreb: 131-187
- Zakošek, Nenad, 1992.: Odabir političkih institucija u postsocijalizmu i formiranje hrvatskog političkog sistema, *Politička misao*, (29) 3: 81-90
- Zakošek, Nenad, 1994.: Struktura i dinamika hrvatskoga stranačkog sustava, *Revija za sociologiju*, (25) 1-2: 23-39

Dragutin Lalović

*POLITICAL PLURALISM AND CONSTITUTIONAL/LEGAL STATUS
OF POLITICAL PARTIES*

Summary

Constitutional-formative status of political parties and political pluralism has a major impact on shaping political will in democracies. Croatia, as a country caught in the process of a (democratic and liberal) transition to democracy, must carefully contemplate how to constitutionally institutionalize i.e. legally secure recognition for political parties as the key actors in shaping peoples' political will, but at the same time by laws to legally and precisely restrain the scope and methods of their activity. In line with this, the author analyses and evaluates the experience of the Italian First republic and the French Fifth republic. Namely, the constitutional standardization of political parties in those regimes took place in, for us, comparable social and political circumstances of the so-called extreme and polarized pluralism which, according to Sartori, inevitably leads to a deeply-seated crisis or even a civil war. While the Italian Constitution of 1947 recognizes that centrifugal type of political pluralism, the French Constitution of the Fifth republic of 1958 envisages the function of its political parties in the same manner in order to overcome the polarized pluralism of the Fourth republic. The Italian Constitution defines political parties as instruments above the state, providing guidance ("they determine the national politics"), while the French Constitution reduces their function to the electoral process and stipulates that they have to respect national sovereignty i.e. they have to be a "democratic" influence in the state, ancillary political participants in the democratic political process.

The constitutional changes which established the Croatian Third republic meant that the French institutional arrangement (semi-presidential plurality system) was renounced as a way of overcoming the party dynamics of polarizational type. If the French Fifth republic was a response to the impasse of the Fourth republic's "regime of parties", why was Croatia's Second republic (1990-2000) forsworn and the Third republic instituted, modelled after the unequivocally failed regime of the French Fourth republic?

Key words: democratic state, Croatia's Third republic, Fifth republic, political pluralism, political parties, constitution



Mailing address: Faculty of Political Science, Lepušićeva 6, HR 10 000 Zagreb. E-mail: sonja.lalovic@zg.hinet.hr